

Osservatorio sulle fonti

L'ATTUAZIONE REGIONALE DEL DIRITTO EUROPEO

di Giovanni Di Cosimo¹

SOMMARIO: 1. Statuti e leggi - 2. Soggetti e presupposti - 3. Attuazione legislativa - 4. Legge comunitaria - 5. Attuazione regolamentare - 6. Attuazione amministrativa

1. Statuti e leggi

Dando seguito all'art. 117 c. 5° Cost., gli statuti regionali si occupano del tema dell'attuazione degli atti dell'Unione europea². Se ricorrente è l'affermazione che la Regione attua il diritto europeo, in qualche caso ci si imbatte in previsioni meno scontate, che attestano l'importanza attribuita al tema³. Per esempio, la possibilità che il Presidente della Giunta ponga la questione di fiducia «sugli atti di adempimento di obblighi comunitari» (art. 49 St. Campania); oppure la sottolineatura della necessità di provvedere all'attuazione rapidamente⁴; oppure ancora l'istituzione obbligatoria della commissione consiliare per gli affari comunitari⁵. Il divieto di svolgere referendum abrogativi sulle norme di attuazione del diritto europeo si spiega invece con la necessità di evitare che l'abrogazione referendaria provochi la responsabilità dello Stato per inattuazione⁶.

A loro volta le previsioni statutarie sono riprese da *leggi procedurali* che mettono a

¹ Professore ordinario di Diritto Costituzionale.

² Come si sa, la disposizione è stata inserita nel testo costituzionale nel 2001, ed è il risultato della stratificazione normativa sul tema che prende avvio da una parziale apertura della Corte costituzionale a favore delle Regioni (sent. n. 142/1972), passa per il d.P.R. 616/1977 e approda alla l. 86/1989, successivamente modificata dalla l. 128/1998 e infine sostituita dalla l. 11/2005.

³ Cfr. C. Odone, *Il recepimento regionale delle direttive in Italia*, in C. Odone e G. Di Federico (a cura di), *Il recepimento delle direttive dell'Unione europea nella prospettiva delle regioni italiane. Modelli e soluzioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, p. 1 ss.; C. Bertolino, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici*, in *Le Regioni*, 2009, p. 1249 ss.; M. Fragassi, *La partecipazione delle Regioni alla «fase discendente» del processo normativo comunitario: la legge comunitaria regionale*, in G. Carpani, T. Groppi, M. Olivetti, A. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 75 ss.; C. Odone, *Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l'attuazione regionale delle direttive Ce*, in *Ist. fed.*, 2007, p. 327 ss.; B. SardeLLa, *La "dimensione comunitaria" dei nuovi Statuti regionali*, in *Ist. fed.*, 2007, p. 431 ss.; L. Spadacini, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Ist. fed.*, 2007, p. 353 ss.; P. Mazzina, *La "legge comunitaria regionale" alla prova con la "fluidità" del sistema delle fonti e con l'esigenza di una maggiore responsabilità delle Regioni*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2007, p. 125 ss.

⁴ Art. 10 c. 4° St. Lazio.

⁵ Art. 32 c. 1° St. Lazio che vincola in tal senso il regolamento interno del Consiglio regionale.

⁶ Per es. art. 10 c. 2° St. Liguria, che in questa materia esclude anche l'iniziativa popolare.

Osservatorio sulle fonti

punto i meccanismi per attuare il diritto europeo⁷. La Corte costituzionale ha confermato che, nel quadro delle norme di procedura stabilite dalla legge statale di cui parla l'art. 117 c. 5° Cost., le Regioni possono con legge disciplinare «uno specifico procedimento interno diretto a fissare le modalità» dell'attuazione a livello regionale (sent. n. 372/2004). Segnali della rilevanza della legge procedurale sono, da un lato, la previsione secondo cui le sue disposizioni possono essere abrogate solo in maniera espressa⁸; dall'altro, la previsione secondo cui il regolamento interno del Consiglio regionale va modificato per adeguarlo a suoi contenuti⁹.

2. Soggetti e presupposti

L'attuazione regionale del diritto europeo coinvolge tanto il Consiglio quanto la Giunta¹⁰. Tuttavia è noto che i due organi non sono ugualmente attrezzati, sia per la dotazione di uffici preposti alla cura del tema, che per la disponibilità di dati. Viene pertanto affermato il «diritto del Consiglio ad una informazione preventiva e successiva sugli affari comunitari», e stabilito che le commissioni consiliari possono chiedere alla Giunta di riferire in merito all'attuazione (artt. 42 c. 2° e 31 c. 3° St. Calabria). Fermo restando che gli organi di governo regionali sono i principali protagonisti della procedura d'attuazione, è previsto pure il coinvolgimento delle autonomie territoriali e delle realtà sociali ed economiche¹¹. Anche il Consiglio delle autonomie locali deve essere sentito, ma limitatamente ad alcune materie (organizzazione territoriale locale, competenze e attribuzioni degli enti locali, entrate e spese degli enti locali)¹².

Quanto alla verifica dello stato di conformità dell'ordinamento regionale rispetto all'ordinamento europeo, che costituisce il presupposto dell'attuazione ed è prevista dalla l. 11/2005, si registrano diverse opzioni. Da un lato, alcune Regioni stabiliscono che la valutazione di conformità spetti al Consiglio regionale, più precisamente attribuiscono la “verifica costante” della conformità alla commissione consiliare competente per materia che si avvale delle strutture messe a disposizione dal

⁷ La maggior parte delle Regioni si è dotata di una legge procedurale: l.r. 44/1995 Liguria; l.r. 10/2004 Friuli Venezia Giulia; l.r. 8/2006 Valle d'Aosta; l.r. 14/2006 Marche; l.r. 3/2007 Calabria; l.r. 18/2008 Campania; l.r. 16/2008 Emilia-Romagna; l.r. 32/2008 Molise; l.r. 22/2009 Abruzzo; l.r. 31/2009 Basilicata; l.r. 26/2009 Toscana; l.r. 13/2010 Sardegna; l.r. 10/2010 Sicilia; l.r. 17/2011 Lombardia; l.r. 24/2011 Puglia; l.r. 26/2011 Veneto. D'ora in poi, quando si citerà una legge regionale senza indicare il numero e l'anno, si tratterà di una legge procedurale. Inoltre, negli esempi che si faranno verrà richiamato solo un atto di una Regione anche se – come accade sovente – quella previsione si trova anche in altri ordinamenti regionali.

⁸ La clausola abrogativa espressa è contenuta nell'art. 10 l.r. Friuli Venezia Giulia.

⁹ Art. 10 l.r. Marche.

¹⁰ Sul concorso di questi organi alla definizione delle politiche regionali cfr. G. DI COSIMO, *L'indirizzo politico regionale fra legislativo ed esecutivo*, in *il Filangieri. Quaderno 2009*, p. 167 ss. (e in www.astrid-online.it/rassegna, 22/2009).

¹¹ Art. 39 c. 6° St. Lombardia.

¹² Art. 4 c. 3° St. Abruzzo.

Osservatorio sulle fonti

Consiglio¹³. Dall'altro, diverse Regioni attribuiscono la valutazione all'esecutivo regionale nelle sue varie componenti: alla Giunta¹⁴, oppure al Presidente della Regione¹⁵, oppure ancora ai dipartimenti regionali che «ne trasmettono le risultanze alla Presidenza della Regione» (art. 6 c. 3° l.r. Sicilia). Un diverso modo per verificare lo stato di conformità tiene conto della prassi amministrativa: la Giunta presenta un disegno di legge per sostituire le norme regionali che l'amministrazione decida di disapplicare a causa dell'incompatibilità con norme comunitarie¹⁶.

3. Attuazione legislativa

Le Regioni hanno a disposizione due strumenti per attuare in via legislativa il diritto europeo. Il primo è una legge *ad hoc* per conformare l'ordinamento regionale a seguito di un'innovazione dell'ordinamento europeo (*legge occasionale*)¹⁷. Il procedimento legislativo si caratterizza per il fatto che la Giunta presenta il disegno di legge «almeno tre mesi prima del termine di adeguamento previsto nella direttiva» (art. 4 c. 2° l.r. Liguria). Inoltre, allo scopo di velocizzare l'iter, è possibile optare per la procedura d'urgenza che comporta il dimezzamento dei tempi istruttori e la possibilità di iscrivere comunque il testo all'ordine del giorno dell'assemblea anche se la commissione non ha completato l'esame nei tempi previsti¹⁸.

Il secondo strumento è una legge annuale per conformare costantemente l'ordinamento regionale e viene approvata sulla base delle regole stabilite dalla legge procedurale (*legge periodica o comunitaria*)¹⁹. Suoi caratteri distintivi sono la periodicità annuale e la discussione nell'ambito di una apposita sessione del Consiglio regionale. Rispetto a questo modello, alcune Regioni aggiungono apposite regole funzionali alla velocizzazione del procedimento legislativo (ci si tornerà fra poco). Invece la legge procedurale della Toscana si discosta in parte dal modello perché, fermo

¹³ Art. 4 l.r. Campania secondo cui la commissione informa dei risultati della verifica le altre commissioni consiliari e la Giunta.

¹⁴ Art. 5 c. 1° l.r. Calabria.

¹⁵ Che riferisce sullo stato di conformità e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione nell'ambito della sessione comunitaria: art. 6 l.r. Veneto.

¹⁶ Art. 8 c. 1° bis l.r. Friuli Venezia Giulia.

¹⁷ Art. 3 l.r. Campania.

¹⁸ Art. 82 reg. int. Consiglio regionale Lombardia; allo stesso scopo l'art. 8 c. 2° l.r. Puglia prevede il ricorso alla procedura per proposta prioritaria. Invece la Regione Piemonte esclude i progetti di legge in materia comunitaria dall'approvazione in commissione in sede legislativa (art. 45 c. 3° St., art. 30 reg. int.).

¹⁹ Un accenno a questo strumento normativo è contenuto nell'art. 8 c. 5° della l. 11/2005 che parla di «leggi annuali di recepimento». La maggior parte delle Regioni ha optato per il nome «legge comunitaria», sicché nel testo si useranno indifferentemente i due nomi, *legge periodica* e *legge comunitaria*. Altri nomi: «legge UE regionale» (art. 3 c. 2° l.r. Puglia); «legge regionale europea» (art. 33 lett. e) St. Veneto approvato in seconda lettura l'11 gennaio 2012); «legge sulla partecipazione della Regione all'Unione europea» (art. 8 l.r. Sicilia); «legge regionale di recepimento» (art. 30 l.r. 23/2007 Umbria).

Osservatorio sulle fonti

restando la periodicità, non precisa che la legge debba essere annuale e neanche istituisce un'apposita sessione²⁰. Un altro carattere distintivo della legge periodica dovrebbe essere il contenuto eterogeneo, visto che dà attuazione alla produzione normativa dell'UE dell'ultimo anno. Tuttavia, se si guarda alla prassi, si scopre che talvolta anche le leggi occasionali disciplinano oggetti disparati²¹.

Sempre guardando alla prassi, si scopre che ci sono casi in cui lo statuto introduce la legge periodica ma questa non è stata finora effettivamente introdotta (Piemonte)²², e casi in cui la Regione si è dotata di questo strumento nonostante che non sia contemplato dallo statuto (Calabria, Marche, Puglia, Toscana, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta). Dalla prassi emerge anche un altro dato (prevedibile): le Regioni che scelgono la periodicità annuale faticano non poco a rispettarla²³, tanto che alcune di esse non risulta abbiano ancora adottato leggi comunitarie²⁴. Salvo errori, l'Abruzzo è l'unica Regione che ha fin qui osservato la cadenza annuale²⁵.

Concludendo su questo punto, va detto che le Regioni che hanno introdotto la legge periodica, non la considerano uno strumento esclusivo²⁶. Di solito ricorrono alle leggi occasionali quando sia necessario attuare l'atto dell'UE in un momento dell'anno non coincidente con la sessione comunitaria. Ma capita che vi ricorrono anche quando potrebbero avvalersi della legge periodica, perché i funzionari del settore interessato dalla innovazione normativa preferiscono predisporre un progetto di legge occasionale che novella la legge di settore.

4. Legge comunitaria

Come accennato, la legge comunitaria viene discussa nell'ambito di un'apposita sessione da tenersi entro una data prestabilita – dallo statuto o dalla legge procedurale – di ciascuno anno. Il progetto di legge è presentato annualmente dal Presidente della

²⁰ Anche la legge procedurale dell'Emilia-Romagna non impone la periodicità annuale, ma prevede la sessione comunitaria; opposta la scelta della legge friulana che stabilisce la periodicità annuale senza parlare di sessione comunitaria (tuttavia, regole puntuali per l'esame del disegno di legge sono previste dal regolamento interno del Consiglio regionale; in Valle d'Aosta, nel silenzio della legge procedurale, è il regolamento interno del Consiglio a stabilire che il disegno di legge sia discusso nell'ambito di "un'apposita sessione europea e internazionale").

²¹ Es. l.r. Liguria 14/2011 che attua la direttiva sui servizi nel mercato interno ma contiene anche un titolo dedicato alle disposizioni in materia di ambiente.

²² Il ddl 294/2006 "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Piemonte all'attività normativa comunitaria e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" è decaduto con la fine dell'VIII legislatura e non risulta sia stato ripresentato (fonte: banca dati leggi regionali Arianna).

²³ Dalle banche dati legislative on-line delle Regioni risulta che la Regione Friuli Venezia Giulia, che per prima nel 2004 si è dotata dello strumento della legge periodica, è ferma alla legge comunitaria 2008; la Valle d'Aosta, che ha adottato la sua prima legge comunitaria nel 2007, ha saltato un anno; le Marche hanno sfornato solo la comunitaria 2008 e quella 2011.

²⁴ Molise, Calabria, Sardegna, Sicilia.

²⁵ Leggi comunitarie 2010 e 2011.

²⁶ Artt. 39 c. 1° e 5 St. Lombardia.

Osservatorio sulle fonti

Regione, oppure dalla Giunta²⁷. La proposta reca il titolo “legge comunitaria regionale” e indica l’anno di riferimento²⁸. Nella relazione che accompagna la proposta di legge, la Giunta: riferisce sullo stato di conformità e sullo stato delle procedure di infrazione dovute alla Regione²⁹; riferisce sullo stato di attuazione della legge comunitaria dell’anno precedente³⁰; elenca le direttive da attuare in via regolamentare o amministrativa³¹.

Si è pure fatto cenno alle regole funzionali alla velocizzazione del procedimento per le leggi comunitarie. Sono regole volte a predeterminare la durata delle varie fasi del procedimento, cominciando dalla discussione in sede referente nell’ambito della commissione competente in materia di rapporti con l’UE, che deve concludersi entro 40 giorni dall’assegnazione del progetto³². Per l’esame da parte dell’aula, si registrano varie ipotesi a seconda del soggetto competente a decidere, che può essere l’ufficio di presidenza del Consiglio regionale, il quale approva il calendario dei lavori dell’assemblea stabilendo un termine per la votazione finale del progetto di legge³³; oppure il Presidente del Consiglio, che «fissa in anticipo il giorno e l’ora della votazione finale» (art. 43 c. 3° St. Piemonte); o ancora la Conferenza dei gruppi consiliari, che stabilisce il termine per la votazione finale, «decorso il quale i lavori dell’Assemblea, su deliberazione della maggioranza dei componenti, proseguono anche oltre gli orari inizialmente programmati sino all’esaurimento delle votazioni previste» (art. 128 reg. int. Friuli Venezia Giulia). C’è poi l’ipotesi di un termine fisso, indicato direttamente dalla legge procedurale³⁴. Va detto peraltro che nella prassi le Regioni faticano ad attivare i meccanismi di velocizzazione del procedimento³⁵. Sono difficoltà che assumono significato sul piano politico, relativamente alla capacità/volontà della maggioranza consiliare di rispettare i tempi stabiliti.

La legge comunitaria detta «disposizioni: a) abrogative o modificative di leggi regionali in contrasto con norme o atti comunitari; b) attuative ed applicative delle direttive e degli atti comunitari; c) applicative delle sentenze della Corte di giustizia e degli altri provvedimenti del Consiglio o della Commissione europea che comportano obblighi di adeguamento per la Regione» (art. 7 c. 2° l.r. Toscana). Altre leggi procedurali prevedono ulteriori contenuti, in particolare l’indicazione degli atti attuabili

²⁷ La prima ipotesi è prevista dall’art. 39 c. 3° St. Lombardia; la seconda dall’art. 3 c. 2° l.r. Basilicata.

²⁸ Art. 3 c. 1° l.r. Marche.

²⁹ Art. 3 c. 3° l.r. Marche.

³⁰ Art. 8 c. 3° l.r. Veneto.

³¹ Art. 3 c. 3° lett. b) l.r. Friuli Venezia Giulia.

³² Art. 38 reg. int. Emilia-Romagna.

³³ Art. 19 c. 3° reg. int. Umbria.

³⁴ Art. 5 c. 1° l.r. Abruzzo secondo cui la legge va approvata «entro il 31 luglio di ogni anno».

³⁵ La regola dello statuto piemontese, secondo cui il Presidente del Consiglio predetermina il momento della votazione finale, è rimasta lettera morta perché non è stato nemmeno avviato il procedimento legislativo; e la regola stabilita dalla legge procedurale abruzzese non è stata rispettata, visto che entrambe le leggi comunitarie sono state approvate fuori termine.

Osservatorio sulle fonti

in via amministrativa e l'autorizzazione ad attuare mediante regolamenti. Tuttavia, l'attuazione non può essere rimessa a tali atti, e dunque deve provvedere direttamente la legge, quando «l'adempimento degli obblighi comunitari comporti nuove spese o minori entrate, l'individuazione di sanzioni amministrative o l'istituzione di nuovi organi amministrativi» (art. 8 c. 3° lett. h) l.r. Lombardia). Alla legge è allegato un elenco che indica le direttive che non occorre attuare perché l'ordinamento regionale è già conforme³⁶.

5. Attuazione regolamentare

L'attuazione per via regolamentare può prendere due vie: da un lato, quella dei regolamenti del Consiglio regionale, dall'altro, quella dei regolamenti della Giunta³⁷.

La prima via porta alla situazione, già sperimentata sotto l'originario art. 121 c. 2° Cost., nella quale il Consiglio, disponendo sia della legge che del regolamento, privilegia la prima. Infatti nel triennio 2009/2011 in Abruzzo è stato approvato un solo regolamento, che oltretutto non riguarda l'attuazione di norme comunitarie; una performance davvero modesta rispetto agli ottantasette regolamenti approvati nello stesso periodo dalla Giunta della Regione Puglia. La situazione è un po' diversa per la Regione Marche, anche perché lo statuto, pur assegnando la competenza regolamentare al Consiglio, a differenza dello statuto abruzzese consente che la singola legge autorizzi la Giunta ad adottare regolamenti, sicché nel triennio sono stati approvati sedici regolamenti di cui nove della Giunta.

La seconda via è congeniale alla funzione esecutiva che connota la Giunta regionale. Al riguardo si deve distinguere fra l'ipotesi in cui la Giunta può adottare il regolamento solo a seguito di autorizzazione legislativa, dall'ipotesi in cui può procedere indipendentemente da tale autorizzazione³⁸. Nella seconda ipotesi è previsto il parere della commissione consiliare competente per materia, che è un modo per limitare il potere della Giunta. Peraltro, in un caso è prevista la possibilità di attivare la procedura d'urgenza che consente di acquisire il parere della commissione dopo l'adozione del regolamento³⁹. Il potere regolamentare della Giunta viene limitato anche in altri modi: con la già citata esclusione del regolamento dalla disciplina di certi oggetti riservati alla legge comunitaria; con il parere dell'Assemblea sulla conformità del regolamento rispetto allo statuto e alla legge⁴⁰; per mezzo di limiti stabiliti dalla legge regionale⁴¹;

³⁶ Art. 8 c. 3° l.r. Sicilia.

³⁷ Sulle opzioni statutarie cfr. G. DI COSIMO, *La potestà regolamentare negli statuti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 206 ss.; ID., *Il potere regolamentare negli Statuti regionali e nella prassi*, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*.

³⁸ Per la prima ipotesi cfr. art. 11 c. 4° St. Lazio; per la seconda l'art. 42 St. Toscana.

³⁹ Art. 8 c. 2° lett. b) l.r. Puglia.

⁴⁰ Art. 28 c. 4° lett. n) St. Emilia-Romagna.

⁴¹ Art. 49 c. 2° St. Emilia-Romagna.

Osservatorio sulle fonti

con la sottoposizione del regolamento all'approvazione consiliare⁴².

6. Attuazione amministrativa

L'ultima via di attuazione è quella degli atti amministrativi. Anche questa via si biforca in atti della Giunta e in atti del Consiglio, adottabili secondo le rispettive competenze definite dallo statuto, sempre che ai fini dell'attuazione non sia «richiesta una preventiva regolazione della materia» (St. Emilia-Romagna, art. 12 c. 1° lett. b).

Per quanto riguarda gli atti del Consiglio basterà osservare che la maggior parte delle volte sono proposti dalla Giunta che dispone di uffici specializzati, e che si tratta di «provvedimenti generali»⁴³.

Per quanto riguarda gli atti della Giunta si distinguono due alternative. Nella prima l'esecutivo regionale sceglie da sé gli atti a cui dare attuazione sulla base di un'*autorizzazione generale*. Un esempio è previsto dalla legge procedurale della Regione Toscana secondo cui la Giunta: a) attua le norme comunitarie che modificano «esclusivamente caratteristiche di ordine tecnico di direttive o di altri atti comunitari già recepiti nell'ordinamento nazionale o regionale»; b) provvedere «agli adempimenti amministrativi per l'attuazione di atti comunitari» (art. 8 l.r. Toscana). Un'altra forma di autorizzazione generale è collegata all'adozione degli atti provvisori per le situazioni di emergenza: il Presidente della Regione ha il potere di adottare «misure amministrative urgenti e provvisorie di salvaguardia e di primo adeguamento agli atti comunitari immediatamente precettivi» (art. 41 c. 7° St. Lazio). Una forma di autorizzazione generale si trova pure nelle leggi sull'organizzazione regionale che attribuiscono agli organi di direzione politico-amministrativa la competenza all'emanazione di direttive generali e di atti di indirizzo.

Nella seconda alternativa è la singola legge a indicare quali sono gli atti normativi dell'UE che la Giunta deve attuare in via amministrativa. L'*autorizzazione specifica* è contemplata da alcune leggi procedurali che rimettono alla legge comunitaria l'indicazione degli atti dell'UE da attuare in via amministrativa, dettando i relativi principi e criteri direttivi, nonché il termine entro cui adempiere⁴⁴. Naturalmente, l'indicazione degli atti dell'UE può essere effettuata anche da leggi occasionali, che in qualche caso concedono un ampio margine di intervento alla Giunta⁴⁵.

⁴² Art. 56 c. 2° St. Campania.

⁴³ Art. 33 c. 3° lett. e) St. Veneto.

⁴⁴ Nel primo senso cfr. art. 11 c. 1 lett. d) l.r. Sardegna; nel secondo cfr. art. 8 c. 4 l.r. Lombardia.

⁴⁵ Es. l.r. 3/2011 Lombardia secondo cui la Giunta «detta disposizioni» per limitare il consumo degli impianti termici.